

# 5 De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld

Che Post en Michel Vols<sup>1</sup>

## 5.1 Inleiding

Prostitutie maakt sinds jaar en dag deel uit van de samenleving en dus ook van de Nederlandse.<sup>2</sup> Praktisch elk land ter wereld worstelt hoe hier mee om te gaan. De bejegening van het fenomeen loopt uiteen van categorisch verbieden en bestrijden tot reguleren en accepteren.<sup>3</sup> Deze laatste invalshoek wordt op dit moment in Nederland gehanteerd.<sup>4</sup> Hier zijn echter de nodige ontwikkelingen aan voorafgegaan.

Na de aanneming van de Wet tot bestrijding van zedeloosheid in 1911 is de exploitatie van prostitutie in ons land formeel verboden.<sup>5</sup> Desalniettemin worden bordelen al snel heimelijk toegestaan en later zelfs openlijk gedoogd.<sup>6</sup> Pas in 2000 komt een einde aan dit gedoogbeleid. Wetswijzigingen in dat jaar leiden tot de opheffing van het algemene bordeel- en souterneursverbod.<sup>7</sup> Deze gaan gepaard met de erkenning van prostitutie als 'fact of life'.<sup>8</sup>

Onderzoek naar deze wetswijzigingen toont echter aan dat ze niet brengen wat ervan wordt verwacht.<sup>9</sup> Om die reden komt de regering al in 2009 met een nieuw wetsvoorstel om misstanden in de prostitutie beter te kunnen aanpakken.<sup>10</sup> Het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche moet leiden tot een verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven, een leeftijdsminimum om in de prostitutie werkzaam te zijn van 21 jaar alsmede een landelijke registratieplicht voor prostituees.<sup>11</sup> Met name dit laatste onderdeel van het wetsvoorstel stuit op bezwaren van een meerderheid in de Eerste Kamer.<sup>12</sup> In een poging aan deze bezwaren

---

<sup>1</sup> De auteurs danken prof. mr. J.G. Brouwer voor zijn betrokkenheid bij en waardevolle commentaar op eerdere versies van deze bijdrage.

<sup>2</sup> Bullough 1964; Volmuller 1966; Stemvers 1985; De Vries 1997; Matthews & O'Neill 2003; Ringdal 2004; Scott 2016.

<sup>3</sup> Aronowitz 2014, p. 230-235.

<sup>4</sup> Aronowitz 2014, p. 233-234.

<sup>5</sup> Wet van den 20sten mei 1911 tot bestrijding van zedeloosheid, *Stb.* 1911, 130. In deze bijdrage wordt onder de exploitatie van prostitutie verstaan: het (financieel) voordeel behalen uit de prostitutie van een derde.

<sup>6</sup> Zie onder meer Visser e.a. 1999, p. 8-10.

<sup>7</sup> Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb.* 1999, 464.

<sup>8</sup> Dettmeijer-Vermeulen 2012, p. 289-290.

<sup>9</sup> Daalder 2007.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 1-2.

<sup>11</sup> Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3. In het vervolg van deze bijdrage wordt gesproken over de Wet of het Wetsvoorstel regulering prostitutie.

<sup>12</sup> *Kamerstukken I* 2012/13, 33 211, L.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

tegemoet te komen wijzigt de regering het wetsvoorstel in 2014 door middel van een novelle.<sup>13</sup> Het gewijzigde wetsvoorstel, waarin onder meer de registratieplicht is geschrapt, ligt anno 2017 opnieuw ter goedkeuring bij de Eerste Kamer.<sup>14</sup>

Deze ontwikkelingen in de regulering van prostitutie hebben invloed op de rol die gemeenten daarin spelen. Onder het regime van de Wet tot bestrijding van zedeloosheid van 1911 hebben zij in dit kader geen formele bevoegdheid.<sup>15</sup> In de loop van de twintigste eeuw verandert dit als prostitutie een onuitroeibaar fenomeen blijkt. Hoewel de bevoegdheid hiertoe officieel niet bestaat, treden lokale overheden sturend op door het onder voorwaarden gedogen van bordelen.<sup>16</sup> De opheffing van het bordeelverbod in 2000 gaat gepaard met het aan gemeentebesturen formeel toekennen van de bevoegdheid om prostitutie te reguleren.<sup>17</sup> Het in 2009 ingediende wetsvoorstel voorziet echter weer in een beperking van de ruimte om een gemeentelijk prostitutiebeleid te voeren. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, is het opnieuw de landelijke overheid die de prostitutie reguleert.<sup>18</sup>

In deze bijdrage gaan wij in op de verschillende wijzen waarop prostitutie in Nederland sinds 1911 wordt gereguleerd. Dit doen we aan de hand van de volgende vragen: hoe reguleert de wetgever de prostitutiesector, welke rol is daarbij weggelegd voor gemeenten en welke ruimte hebben gemeenten om een eigen prostitutiebeleid te voeren? Op kritische wijze analyseren we de parlementaire behandeling van de verschillende wetgevingsinitiatieven sinds het begin van de vorige eeuw. De nadruk hierbij ligt op de gevolgen van de wetgevingsinitiatieven voor de gemeentelijke prostitutiepraktijk.<sup>19</sup>

## 5.2 Wet tot bestrijding van zedeloosheid van 1911

Aan het einde van de negentiende eeuw domineert het liberale gedachtengoed de Nederlandse politiek. Op grond hiervan dient de staat zich zo min mogelijk te bemoeien met de zeden. De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in het begin van de twintigste eeuw bieden de overheid echter meer ruimte om 'de zorg over de zeden en de bestrijding van de zedeloosheid en bandeloosheid' ter hand te nemen.<sup>20</sup> Als de overheid tegen dit vermeende zedenverval ten strijde trekt, heeft dit ook invloed op de regulering van prostitutie.

Het in 1908 aangetreden confessionele kabinet-Heemskerk beschouwt prostitutie als 'een kwaad der zedeloosheid'.<sup>21</sup> Dit kabinet stelt dat de wetgever ervoor moet zorgen dat 'elke werkelijke aanslag tegen de openbare zedelijkheid krachtig worde onderdrukt, opdat het openbaar leven rein gehouden

---

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885, nr. 1-2.

<sup>14</sup> *Kamerstukken I* 2015/16, 33 885, A.

<sup>15</sup> Cleiren & Ten Voorde 2016, p. 400-402.

<sup>16</sup> Zie onder meer Visser e.a. 1999, p. 8-10.

<sup>17</sup> Hennekens 2000; Van Dijk 2002; Schilder & Brouwer 2014, p. 147-151.

<sup>18</sup> Post 2016.

<sup>19</sup> Hoewel de term sekswerker tegenwoordig steeds meer is ingeburgerd, wordt in deze bijdrage – in lijn met de parlementaire geschiedenis – de term prostituee gehanteerd voor degene (ongeacht sekse) die zich beschikbaar stelt voor het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

<sup>20</sup> Volmuller 1966, p. 45; Soetenhorst-de Savornin Lohman & Jansz 1986, p. 5-10; Kool 1998, p. 56-60; Cleiren & Ten Voorde 2016, p. 402.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II* 1909/10, 56, nr. 2, p. 15. Zie ook Kuiper & Schutte 2010.

blijve, en een ieder de bescherming van zijn zedelijkheidsgevoel blijve gewaarborgd'.<sup>22</sup> Dit leidt tot invoering van de Wet tot bestrijding van zedeloosheid in 1911.<sup>23</sup> Deze wet voorziet in de gedeeltelijke criminalisering van prostitutie via een strafrechtelijk bordeel- en souteneursverbod en een aparte strafbaarstelling van vrouwenhandel.<sup>24</sup>

De regering bestempelt de 'schanddaden' van de bordeelhouders als de voornaamste bron van zedenbederf. De bordeelhouders zijn 'in hoge mate antisociaal, zedelijk en maatschappelijk gevaarlijk', omdat zij leeft op kosten van ellende en zedeloosheid van anderen en omdat zij – in zijn eigen belang – de zedeloosheid aanmoedigt en uitbreidt.<sup>25</sup> Het 'schandelijk' bedrijf van bordeelhouders en zijn 'parasitisch' bestaan moeten daarom door de strafwetgever worden onderdrukt en de regering rekent het aldus tot haar plicht om verbiedend in te grijpen.<sup>26</sup>

Het bordeelverbod wordt volgens de regering tevens gerechtvaardigd ter bestrijding van de nadelen waaraan de daar verblijvende vrouwen blootstaan en de belemmering van hun persoonlijke vrijheid. Dat prostituees mogelijk vrijwillig hebben ingestemd met deze werkzaamheden is voor de regering geen reden om af te zien van het bordeelverbod.<sup>27</sup> Ten slotte wordt het houden van bordelen verboden in het belang van mannen, omdat bordelen een voortdurend gevaar van verleiding voor hen met zich meebrengen.<sup>28</sup> Een ruime meerderheid in het parlement steunt dit voorstel, omdat ook zij van mening is dat de overheid het kwaad der prostitutie moet bestrijden.<sup>29</sup>

Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevat geen souteneursverbod. Een meerderheid in de Tweede Kamer vindt echter dat in een wetsvoorstel dat zich de bestrijding van zedeloosheid ten doel stelt, een souteneursverbod niet kan worden gemist.<sup>30</sup> De regering kan zich hierin vinden, omdat ook souteneurs vanwege hun 'antisociaal en parasitisch' bestaan, doeltreffende bestrijding behoeven.<sup>31</sup>

Hoewel het aanbieden van seksuele diensten niet strafbaar wordt gesteld, wordt prostitutie niet beschouwd als rechtmatige arbeid. Door introductie van het bordeel- en souteneursverbod hoopt de regering immers een einde te maken aan prostitutie. De regering ziet echter niets in strafbaarstelling van de prostituee om dit doel te realiseren. Zij is volgens de regering het slachtoffer van het zedeloze, immorele en criminele gedrag van anderen.<sup>32</sup> Ook de prostituante blijft buiten schot. Het wetsvoorstel richt zich tegen 'de exploitatie van de ontucht van een ander en niet tegen de ontucht in het algemeen', aldus de regering.<sup>33</sup>

---

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 1908/09*, 293, nr. 3, p. 4.

<sup>23</sup> Wet van den 20sten mei 1911 tot bestrijding van zedeloosheid, *Stb.* 1911, 130.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 1908/09*, 293, nr. 2; *Kamerstukken II 1908/09*, 293, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 3; *Kamerstukken II 1910/11*, 28, nr. 5; *Handelingen II 1910/11*, p. 1453.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 2, p. 23.

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 1, p. 10; *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 2, p. 23; *Handelingen II 1910/11*, p. 514.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 1908/09*, 293, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 2, p. 23. Het is overigens opvallend dat de regering met geen woord rept over prostitutie door mannen en over prostitutiebezoek door vrouwen. De regering lijkt ervan uit te gaan dat dit in het begin van de twintigste eeuw niet voorkomt.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 1908/09*, 293, nr. 3, p. 5.

<sup>29</sup> *Handelingen I 1910/11*, p. 530. Zie ook *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 1, p. 10.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 1, p. 3.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 2, p. 17. Zie ook Hartsuiker 1964, p. 12-20; Lindenberg 2014, p. 23.

<sup>32</sup> Cleiren & Ten Voorde 2016, p. 400-402.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 1909/10*, 56, nr. 2, p. 24.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

Door strafbaarstelling van vrouwenhandel voldoet de regering aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Internationale Overeenkomst van 4 mei 1910 betreffende de beteugeling van den Vrouwenhandel.<sup>34</sup> Dit misdrijf is volgens de regering ‘ten nauwste verwant aan dat der koppelarij’. Om die reden wordt het opgevat als een misdrijf tegen de zeden en niet als een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid van de prostituee. Door opnemng van een aparte strafbaarstelling van dit delict in het Wetboek van Strafrecht denkt de regering dat ‘een krachtiger en doeltreffender bestrijding van den vrouwenhandel zal kunnen worden verkregen’.<sup>35</sup>

Onder het regime van de Wet tot bestrijding van zedeloosheid is formeel geen rol weggelegd voor gemeenten bij de regulering van prostitutie. Toch pakt dit in de praktijk anders uit. De zedelijkheidswetgeving van 1911 leidt namelijk allesbehalve tot het verdwijnen van bordelen, laat staan tot het verdwijnen van prostitutie. Gesloten bordelen openen hun deuren op andere locaties en alternatieve vormen van prostitutie, zoals straatprostitutie, nemen een vlucht. Op lokaal niveau ontstaat langzaam het besef dat prostitutie niet uit te roeien is, omdat het onvermijdelijk onderdeel is van de samenleving.<sup>36</sup>

Om de prostitutie te controleren worden bordelen daarom steeds vaker heimelijk toegestaan en ten slotte zelfs openlijk gedoogd als geen ontoelaatbare overlast wordt veroorzaakt, de openbare orde niet in gevaar komt en er geen strafbare feiten plaatsvinden, zoals gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen.<sup>37</sup> In 1936 schat de zedenpolitie het aantal clandestiene bordelen in Amsterdam al op ruim 150.<sup>38</sup>

Als de prostitutie in de jaren zestig en zeventig in omvang toeneemt en steeds zichtbaarder vormen in het openbare leven aanneemt, stellen lokale overheden steeds strengere gedoogeisen aan de (exploitatie van) prostitutie in de hoop verstoringen van de openbare orde te voorkomen en de positie van de prostituee te verbeteren. Zo nemen gemeentebesturen van grote steden maatregelen om de overlast van de prostitutiesector te concentreren in enkele straten en wordt toezicht gehouden op de prostitutiebedrijven en op de omstandigheden waaronder gewerkt wordt.<sup>39</sup> Gemeentebesturen onthouden zich hierbij echter van morele oordelen. Prostitutie wordt enkel geaccepteerd als een maatschappelijke realiteit en niet erkend als rechtmatige arbeid.<sup>40</sup>

De centrale overheid steunt gemeentebesturen in hun gedoogbeleid. Als bordelen zich houden aan de door de gemeenten gestelde voorwaarden ziet het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel in het publieke belang van vervolging af. Handhaving van de strafwet wordt in deze gevallen niet langer gezien als een effectieve oplossing voor de aan prostitutie gerelateerde maatschappelijke en sociale problemen. Indien het gemeentelijke gedoogbeleid niet leidt tot het realiseren van de gewenste doelen, kan alsnog worden teruggegrepen op de handhaving van het

---

<sup>34</sup> Verdrag van 4 mei 1910 tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes. Zie wet van 20 maart 1912, *Stb.* 133.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 1909/10, 28, nr. 5. Zie ook Cleiren & Ten Voorde 2016, p. 401.

<sup>36</sup> Volmuller 1966, p. 46-49 en p. 54-59; Stemvers 1985, p. 96, p. 101-105 en p. 144.

<sup>37</sup> Stemvers 1985, p. 116 en p. 119; Gieske 1990; Brants 1998, p. 623. Zie ook Visser e.a. 1999, p. 8; Kilvington e.a. 2001, p. 81.

<sup>38</sup> Stemvers 1985, p. 96.

<sup>39</sup> Visser e.a. 1999, p. 9.

<sup>40</sup> Brants 1998, p. 625; Stemvers 1985, p. 139 en p. 148; De Haan & Haagsma 1988, p. 33-34.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

strafrechtelijke bordeelverbod. *De facto* is de prostitutie derhalve gelegaliseerd. *De iure* is de exploitatie van prostitutie echter nog altijd gecriminaliseerd.<sup>41</sup>

Dit laatste heeft tot gevolg dat gemeenten worden beperkt in hun mogelijkheden om aan bordelen vergaande gedoogen te stellen. Doordat het Wetboek van Strafrecht nog altijd het bordeel- en souteneursverbod bevat, kan de exploitatie van prostitutie bijvoorbeeld niet aan een vergunningstelsel worden onderworpen.<sup>42</sup>

### 5.3 Opheffing van het bordeelverbod in 2000

Vanaf het begin van de jaren tachtig laait de discussie over opheffing van het bordeelverbod op.<sup>43</sup> Uiteindelijk leidt de inwerkingtreding van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod op 1 oktober 2000 tot het schrappen van het bordeel- en souteneursverbod uit het Wetboek van Strafrecht.<sup>44</sup>

Er is sprake van een heel duidelijke omslag in het denken over prostitutie. Volgens de regering is het niet realistisch om te veronderstellen dat er in de toekomst niet langer seksuele dienstverlening en de behoefte daaraan zullen zijn. Prostitutie bestaat, hoe men ook aankijkt tegen dit verschijnsel. De overheid dient de exploitatie van prostitutie volgens haar dan ook als maatschappelijk verschijnsel te erkennen en te aanvaarden en niet te veroordelen. Dit vraagt om een realistische benadering zonder moralisme, aldus de regering.<sup>45</sup>

De doelstelling van de Nederlandse strafrechtpolitiek is volgens de regering dan ook niet langer de strafrechtelijke bevordering van de zedelijkheid, maar de bescherming van hen die zich onvrijwillig prostitueren.<sup>46</sup> Enerzijds dient de overheid daarom, ter bescherming van het zelfbeschikkingsrecht en de autonomie van de prostituee, vormen van (exploitatie van) prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn toe te staan. Anderzijds dient zij, ter voorkoming van schade aan de prostituee, vormen van (exploitatie van) prostitutie waar prostituees onvrijwillig in de prostitutie worden gebracht of gehouden of waar het minderjarige prostituees betreft krachtig te bestrijden door het strafrechtelijk optreden daartegen effectiever en gericht te maken.<sup>47</sup> Dit moet leiden tot de beheersing en regulering van vormen van geëxploiteerde prostitutie waarbij seksuele diensten

---

<sup>41</sup> Gieske 1990; Brants 1998, p. 623-625; Van Doorninck e.a. 1998; Visser e.a. 1999, p. 9-10; Buruma 2007, p. 88-106; Weitzer 2012, p. 79-81 en p. 147-148. Zie in dit verband ook het eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving (commissie-Melai), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.

<sup>42</sup> ARRvS 20 november 1980, ECLI:NL:RVS:1980:AM5834, AB 1981/328. Zie ook Gieske 1990; Outshoorn 2012, p. 234.

<sup>43</sup> Outshoorn 2012, p. 234; Zeegers & Althoff 2015, p. 359-360. Zie ook *Kamerstukken II 1983/84*, 18 202; *Kamerstukken II 1988/89*, 27 027.

<sup>44</sup> Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb.* 1999, 464.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 9 en p. 15.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 10; *Handelingen II 1998/99*, 45, p. 3103-3104; *Handelingen I 1999/00*, 1, p. 11.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 1 en p. 5-11; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 3, p. 5-10, p. 14-16 en p. 22-23.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

vrijwillig worden aangeboden en zorgen voor een verantwoorde inpassing van de prostitutie als menselijk verschijnsel in de maatschappij.<sup>48</sup>

Prostitutie en de exploitatie daarvan beschouwt de regering aldus als rechtmatige arbeid waar burgers in vrijheid voor mogen en kunnen kiezen. Zij blijft echter van mening dat prostitutie een bijzonder beroep is en de exploitatie ervan een bijzondere bedrijfsuitoefening, omdat seksuele dienstverlening rechtstreeks de met seksualiteit verband houdende lichamelijke en geestelijke integriteit raakt.<sup>49</sup>

Vanwege dit bijzondere karakter van de prostitutiebranche is de regering van mening dat de prostitutiesector na opheffing van het bordeelverbod nader gereguleerd moet kunnen worden. De bevoegdheid daartoe wordt aan lokale overheden toegekend. Zij hebben volgens de regering daadwerkelijk te maken met het verschijnsel prostitutie en zijn daarom het beste in staat om het voor hen meest geschikte prostitutiebeleid gestalte te geven.<sup>50</sup>

De gemeenteraad kan daarom bij autonome verordening regels stellen aan prostitutie binnen de gemeentegrenzen en bijvoorbeeld de exploitatie van een seksinrichting aan een vergunningenstelsel onderwerpen. De voorschriften in een gemeentelijke prostitutieverordening en de aan een vergunning verbonden voorwaarden kunnen onder meer gericht zijn op de bescherming van de prostituee en op het beperken van overlast. Hierdoor moeten de situatie in een gemeente en de positie van de prostituee verbeteren. Volgens de regering biedt de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad voldoende ruimte om een goed, zorgvuldig en effectief prostitutiebeleid op lokaal niveau te voeren.<sup>51</sup>

En daar waar twijfel bestaat, neemt de wetgever die weg door het invoeren van artikel 151a Gemeentewet. Deze bepaling geeft de gemeenteraad expliciet de bevoegdheid om een verordening vast te stellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, zodat onder meer ook regels kunnen worden gesteld aan thuisprostitutie en escortbedrijven.<sup>52</sup> In het wetsvoorstel wordt echter welbewust een voorziening weggelaten die het gemeenten toestaat de exploitatie van prostitutie volledig te verbieden. Een dergelijke voorziening wordt onder meer in strijd geacht met het recht op vrije arbeidskeuze dat sinds de grondwetsherziening van 1983 wordt gewaarborgd door artikel 19 lid 3 van de Grondwet.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 5-6; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 1. Zie ook Kilvington e.a. 2001, p. 81-82; Zeegers & Althoff 2015, p. 360-361.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 5; *Kamerstukken II 1998/99*, 25 437, nr. 189b, p. 9. Zie ook Kilvington e.a. 2001, p. 81.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 10. Zie ook Dettmeijer-Vermeulen 2012, p. 290.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 6-7; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 3-8 en p. 18. Zie ook Kilvington e.a. 2001, p. 82; Zeegers & Althoff 2015, p. 360.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 25 437, nr. 13; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 17; *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 18; *Kamerstukken I 1998/99*, 25 437, nr. 189b, p. 4-5; *Kamerstukken I 1998/99*, 25 437, nr. 189e, p. 4-5. Zie over art. 151a Gemeentewet ook Hennekens 2000; Van Dijk 2002; Schilder & Brouwer 2014, p. 147-151.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 4 en p. 19; *Kamerstukken I 1998/99*, 25 437, nr. 189b, p. 1-2 en p. 11; *Kamerstukken I 1998/99*, 25 437, nr. 189e, p. 1. Zie ook ABRvS 28 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9519, *Gst.* 2007/73, m.nt. J.M.H.F. Teunissen; ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, *AB* 2015/75, m.nt. H.E. Bröring. In de laatste uitspraak oordeelt de Afdeling dat art. 151a Gemeentewet een grondslag biedt voor

## 5.4 Wetgevingsinitiatieven vanaf 2009

Uit een onderzoek naar de prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod van 2007 blijkt dat de vergunningverlening aan en het toezicht op locatiegebonden seksbedrijven redelijk op orde zijn. In de vergunde prostitutiebedrijven worden slechts incidenteel minderjarigen aangetroffen en er is een afname zichtbaar van het aantal illegale prostituees. Deze positieve geluiden worden echter overstemd door wanklanken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat er nog altijd sprake is van gedwongen prostitutie, uitbuiting en een slechte (sociale) positie van de prostituee.<sup>54</sup>

Mede op basis van dit onderzoek concludeert de regering in 2009 dat de autonomie van de prostituee onder de bestaande wetgeving onvoldoende is gewaarborgd.<sup>55</sup> De bijzondere risico's van het vak maken volgens haar striktere prostitutiewetgeving nodig. In de hoop misstanden in de prostitutiesector effectiever te kunnen aanpakken dient zij dat jaar het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wetsvoorstel regulering prostitutie) in bij de Tweede Kamer.<sup>56</sup> Onoverkomelijke bezwaren in de Eerste Kamer – tegen met name de registratieplicht voor prostituees waarin het wetsvoorstel voorziet – zorgen er echter voor dat de regering het wetsvoorstel door middel van een novelle ingrijpend moet wijzigen.<sup>57</sup> In de zomer van 2016 stemt de Tweede Kamer in met dit gewijzigde wetsvoorstel.<sup>58</sup>

Hoewel prostitutie als rechtmatige arbeid nog altijd het uitgangspunt is in het gewijzigde Wetsvoorstel regulering prostitutie, ligt de nadruk, sterker dan ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod, op het bijzondere karakter van de prostitutiebranche en de gevaren waaraan prostituees blootstaan. Een belangrijk element van dit wetsvoorstel is een verbod voor exploitanten om een prostituee jonger dan 21 jaar voor of bij zich te laten werken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een strafbaarstelling van de prostituut die gebruikmaakt van de diensten van een prostituee die deze leeftijd nog niet heeft bereikt.<sup>59</sup>

De leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar is gebaseerd op de stelling van de regering dat personen vanaf de leeftijd van 21 jaar weerbaarder, meer volwassen en daardoor beter in staat zijn tot het nemen van een weloverwogen beslissing over het werken in de prostitutie. Deze maatregel beoogt te jeugdige mannen en vrouwen dan ook beter en effectiever te beschermen en te behoeden voor onomkeerbare schade als gevolg van prostitutie.<sup>60</sup>

Een belangrijke reden voor de regering ter onderbouwing van het wetsvoorstel is het bestaan van lokale verschillen in het prostitutiebeleid. Zo zijn niet in iedere gemeente alle soorten seksbedrijven vergunningplichtig en ook verschillen de vergunningvoorwaarden. De regering wijst deze lokale

---

de legitieme beperking van de vrije arbeidskeuze. Deze uitspraak is echter niet in lijn met de toelichting van de regering op art. 151a Gemeentewet, *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, nr. 189e, p. 2.

<sup>54</sup> Daalder 2007, p. 11-16.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 6-9; *Kamerstukken I* 2011/12, 32 211, C, p. 1-5.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 1-2.

<sup>57</sup> *Kamerstukken I* 2012/13, 33 211, L; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 1-2.

<sup>58</sup> *Handelingen II* 2015/16, 98, item 16; *Kamerstukken I* 2015/16, 33 885, A, B, C.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 2, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2-4; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 6-13.

<sup>60</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 75; *Kamerstukken I* 2010/11, 32 211, E, p. 1-2; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2-4; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 7, p. 7-13. Zie ook Outshoorn 2012; Peršak 2014.

verschillen in de regulering van prostitutie aan als een van de belangrijkste oorzaken van het voortbestaan van de misstanden in de prostitutiebranche.<sup>61</sup> Daarom voorziet het wetsvoorstel tevens in een uniform vergunningstelsel dat ervoor moet zorgen dat exploitanten in alle gemeenten aan bepaalde landelijk gestelde eisen en voorwaarden voldoen. Hierdoor moet meer uniformiteit ontstaan in het lokale vergunningenbeleid.<sup>62</sup> De nationale wetgever trekt de regulering van de prostitutiebranche aldus naar zichzelf toe. Opvallend is dat de regering hiermee terugkomt op het uitgangspunt bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 dat gemeenten het beste in staat zijn om de prostitutiesector nader te reguleren.

De vergunningplicht moet daarnaast het zicht en de greep op de prostitutiebranche vergroten door het onderscheid tussen vergunde en niet-vergunde bedrijven te verduidelijken. Dit moet eraan bijdragen dat de aandacht kan worden gericht op het illegale deel van de branche waarin misstanden volgens de regering het vaakst voorkomen.<sup>63</sup> Tevens moet een uniform vergunningstelsel de prostituee beschermen en haar positie verbeteren. In de voorgeschreven vergunningvoorwaarden worden strenge eisen gesteld aan het gedrag van exploitanten, die bovendien maatregelen dienen te treffen om mensenhandel en uitbuiting tegen te gaan.<sup>64</sup> Op die manier beoogt zij in alle Nederlandse gemeenten dezelfde barrières op te werpen tegen mensenhandel en andere vormen van uitbuiting. De regering legt de lokale autonomie dus aan banden en lijkt hiermee aan te geven dat volgens haar niet in iedere gemeente in Nederland de juiste eisen worden gesteld aan prostitutie en de exploitatie daarvan.

Desalniettemin blijven gemeentebesturen bevoegd om het prostitutiebeleid op bepaalde terreinen zelf in te richten. Zo vindt de regering het een onnodige inbreuk op de gemeentelijke autonomie indien landelijk wordt geregeld dat elke gemeente prostitutiebedrijven moet toelaten. De wet laat daarom ruimte voor gemeenten om op basis van een verordening een nulbeleid te voeren indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of prostituanten. In dat geval wordt er voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in die gemeente geen vergunning verleend. Argumenten voor het voeren van een gemeentelijk nulbeleid voor prostitutie mogen echter niet worden geput uit religieus-culturele overwegingen, lokale opvattingen of morele waarden.<sup>65</sup> Toch lijkt dit laatste een concessie te zijn aan de christelijke partijen om zo hun steun voor het wetsvoorstel veilig te stellen. Het ontbreken van de zogenoemde nuloptie was reden voor het CDA om aan het eind van de vorige eeuw tegen het Wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod te stemmen.<sup>66</sup>

Het wetsvoorstel geeft gemeentebesturen daarnaast de bevoegdheid om ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of

---

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 2-3 en p. 8-9; *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 3.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 2-3 en p. 14-21; *Kamerstukken II 2014/15*, 33 885, nr. 7, p. 19; *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 4 en p. 32-43; *Kamerstukken I 2011/12*, 32 211, C, p. 2 en p. 23-24; *Kamerstukken II 2014/15*, 33 885, nr. 7, p. 19.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 15; *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 4-8.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 4, p. 6; *Kamerstukken II 2012/13*, 33 885, nr. 7, p. 15; *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 3; *Kamerstukken I 2011/12*, 32 211, C, p. 2; *Kamerstukken II 2014/15*, 33 885, nr. 7, p. 15.

<sup>65</sup> Zie uitgebreid over het nulbeleid voor bordelen Bruijn & Post 2017, p. 31-40.

<sup>66</sup> *Handelingen II 1998/99*, 45, p. 3153, *Handelingen II 1998/99*, 46, p. 3180, *Handelingen I 1999/2000*, 1, p. 2-3 en *Handelingen I 1999/2000*, 2, p. 29.



klanten een maximum- en/of concentratiebeleid te voeren ten aanzien van prostitutiebedrijven. Op basis van dezelfde gronden kunnen gemeentebesturen aanvullende gronden voor de weigering of intrekking van een exploitatievergunning voor het uitoefenen van een seksbedrijf vaststellen. Tevens biedt het wetsvoorstel gemeentebesturen in een aantal gevallen een discretionaire bevoegdheid om een dergelijke vergunning al dan niet te weigeren of in te trekken. Ook kunnen gemeentebesturen gedetailleerde regels geven voor het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente. Hieronder vallen onder andere aanvullende regels over de voor het publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkzame prostituee haar werkzaamheden inricht. Zo kunnen regels worden opgesteld om zichtbare vormen van prostitutie, zoals raamprostitutie, maar ook het gebruik van reclameborden en aanplakbiljetten te beperken.<sup>67</sup> Openbare orde, woon- en leefomgeving en de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten zijn echter brede kaders waaronder veel geschaard kan worden. Het lijkt erop dat gemeentebesturen hun bevoegdheden om nadere regels te stellen aan de prostitutie in hun gemeenten hierdoor aanzienlijk kunnen oprekken.

Lange tijd was onzeker welke prostitutievormen precies onder de vergunningplicht van het wetsvoorstel zouden vallen.<sup>68</sup> Dit is het gevolg van de verschillende interpretaties die de regering tijdens de parlementaire behandeling aan het begrip 'prostitutiebedrijf' in de zin van het wetsvoorstel heeft gegeven. In juli 2015 geeft de regering aan dat er een exploitatievergunning nodig is indien prostitutie op bedrijfsmatige wijze plaatsvindt. Dit is volgens haar het geval indien de activiteiten van de prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld indien er zodanig met een adres wordt geadverteerd dat het tot passanten leidt, er reclame-uitingen aan een woning zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op eenzelfde adres werkzaam zijn. Vindt er bijvoorbeeld in een woning slechts op beperkte schaal prostitutie plaats, is er geen sprake van overlast en zijn de werkzaamheden voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar, dan is er geen vergunning nodig.<sup>69</sup>

Na de nodige vragen over deze uitleg in de Tweede Kamer probeert de regering in juni 2016 tot een verduidelijking te komen.<sup>70</sup> Zij wijzigt daarbij het criterium. Het 'gelegenheid geven tot prostitutie' is vanaf dat moment de maatstaf voor wel of geen vergunningplichtigheid en niet langer de 'bedrijfsmatigheid' van de prostitutieactiviteiten. Vergunningplichtig ingevolge het wetsvoorstel is slechts de persoon die aan een ander bedrijfsmatig de gelegenheid biedt om zich beschikbaar te stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. De individueel werkende prostituee die zelfstandig bedrijfsmatig seksuele diensten aanbiedt, is ongeacht de intensiteit van de werkzaamheden, geen exploitant in de zin van het wetsvoorstel en daarmee niet vergunningplichtig.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Zie uitgebreid over de lokale invulling en uitwerking van het uniforme vergunningstelsel voor seksbedrijven Post 2016.

<sup>68</sup> Zie hierover uitgebreid: Post & Brouwer 2017.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, nr. 7, p. 3 en p. 18. Dit standpunt wordt door de regering tot dat moment gedurende het gehele wetgevingstraject ingenomen, zie in deze zin onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 16; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 33; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 53 en p. 56-57; *Handelingen II* 2010/11, 60, item 29, p. 72; *Handelingen I* 2012/13, 28, item 4, p. 28 en p. 48; *Handelingen I* 2012/13, 34, item 4, p. 30.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885, nr. 5, p. 11; *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 3, p. 6-8, p. 12 en p. 14.

<sup>71</sup> *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 18. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885, nr. 29.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

In de parlementaire geschiedenis was ook onzekerheid gerezen over de vraag of gemeentebesturen een eigen bevoegdheid hebben om op verordeningniveau eisen te stellen aan (thuis)prostitutie in de gemeente. Dit leek aanvankelijk het geval. Het bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen artikel 3 bood gemeentebesturen deze ruimte. De bepaling was op initiatief van de Tweede Kamer toegevoegd om gemeenten de mogelijkheid te bieden ook niet-bedrijfsmatige prostitutie vanuit een woning aan een vergunningplicht te onderwerpen.<sup>72</sup>

In de novelle is deze bepaling echter komen te vervallen. De bevoegdheid van de gemeenteraad om regels te stellen over de eigen huishouding staat volgens de regering niet ter discussie. De gemeenteraad kan op grond van zijn autonome verordenende bevoegdheid regels stellen met hierin nadere eisen aan in de gemeente werkende prostituees. De wet beoogt dit onderwerp namelijk niet-uitputtend te regelen, aldus de regering in juli 2015.<sup>73</sup>

Een jaar later huldigt de regering een diametraal ander standpunt. Tijdens het mondelinge debat in de Tweede Kamer stelt de regering namelijk dat aan gemeentebesturen niet de ruimte toekomt om specifiek voor zelfstandig werkende prostituees een gemeentelijke vergunningplicht in het leven te roepen. Aan het wetsvoorstel komt op dit punt toch een uitputtend karakter toe. Onder het regime van de Wet regulering prostitutie kan de gemeenteraad slechts regels opstellen voor zelfstandig werkende prostituees die vergelijkbaar zijn met die voor iedere andere zelfstandige, zoals de kapper, pedicure of huisarts.<sup>74</sup>

Deze wending heeft grote gevolgen voor het lokale prostitutiebeleid dat op dit moment in gemeenten wordt gevoerd. Uit een onderzoek uit 2014 blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid om prostitutiebeleid te hanteren. De Algemene Plaatselijke Verordening van die gemeenten kent in veruit de meeste gevallen een vergunningstelsel voor het uitoefenen van een seksinrichting. Op basis van dit beleid waren er in 2014 in Nederland 833 seksinrichtingen die beschikten over een vergunning van het gemeentebestuur.<sup>75</sup> Aan deze vergunningen zijn onder meer voorwaarden verbonden die zien op de verantwoordelijkheid van de exploitanten en de gezondheid en veiligheid van prostituees en prostituanten.<sup>76</sup>

Daarnaast hanteren de meeste gemeenten een vestigingsbeleid ten aanzien van seksinrichtingen. In twee derde van het aantal gemeenten geldt bijvoorbeeld een maximumbeleid op grond waarvan een

---

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, nr. 61; *Kamerstukken I* 2011/12, 32 211, C, p. 21; *Kamerstukken I* 2011/12, 32 211, E, p. 16-17; *Handelingen I* 2012/13, 28, item 7, p. 48.

<sup>73</sup> Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885, nr. 3, p. 1-2; *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885, nr. 7, p. 3-4. De regering lijkt niet te beseffen dat de gemeenteraad in een autonome verordening geen regels kan opnemen ter beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer als beschermd in art. 10 van de Grondwet. Beperking van dit recht door de lokale overheid moet een basis hebben in een wet in formele zin die de strekking heeft dit grondrecht te beperken en die aangeeft in welke omvang beperking is toegestaan. Art. 108 jo. art. 149 Gemeentewet die de basis vormen voor de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad voldoen niet aan deze eisen. Een op deze grondslag gebaseerde gemeentelijke verordening die zaken in de woning regelt, is daarom onverbindend. Zie onder meer ABRvS 6 juni 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6842, AB 2000/327, m.nt. L.J.A. Damen. Zie ook Brouwer & Vols 2010; Vols 2013, p. 11-25; Post & Brouwer 2017.

<sup>74</sup> *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 20.

<sup>75</sup> Van Wijk e.a. 2014, p. 14.

<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3, paragraaf 4 van de APV Amsterdam 2008, hoofdstuk 3 van de APV Utrecht 2014 en hoofdstuk drie van de APV Groningen 2009.

beperkt aantal seksinrichtingen wordt toegestaan of een concentratiebeleid als gevolg waarvan bedrijfsmatige prostitutie slechts is toegestaan in één of meer bepaalde delen van een gemeente.<sup>77</sup> Ook creëert een aantal gemeenten verplichte contactmomenten met prostituees voor zij aan de slag kunnen en wordt het onmogelijk gemaakt om als prostituee in de gemeente werkzaam te zijn bij concrete aanwijzingen van mensenhandel of onvoldoende zelfredzaamheid.<sup>78</sup>

De lokale prostitutieregelgeving die specifiek geldt voor zelfstandig werkende (thuis)prostituees vervalft echter bij invoering van de Wet regulering prostitutie.<sup>79</sup> Gemeentebesturen zijn immers niet langer bevoegd om specifieke regelgeving voor deze groep prostituees te hanteren. Als gevolg hiervan kunnen gemeenten bijvoorbeeld geen concentratie- of maximumbeleid meer hanteren voor bedrijfsmatige thuisprostitutie door zelfstandig werkende prostituees. Daarnaast kan een gemeente niet langer verplichte contactmomenten met prostituees creëren en hen bij concrete aanwijzingen van uitbuiting, dwang of andere misstanden niet langer verbieden in de gemeente werkzaam te zijn. Dit geldt ook voor tal van andere maatregelen die gemeentebesturen de afgelopen jaar troffen om sturend op te treden in de prostitutiebranche, voor zover zelfstandig werkende prostituees daaraan zijn onderworpen.

Onder het huidige wetsregime vindt controle van deze maatregelen en bestuurlijk toezicht op (thuis)prostitutie plaats. Onder het regime van het wetsvoorstel bestaat hiervoor ten aanzien van zelfstandig werkende prostituees niet langer een wettelijke basis. Onderzoek naar de vraag of deze prostituees hun werk vrijwillig doen, wordt hierdoor een stuk lastiger. Het risico bestaat dat signalen van mensenhandel, uitbuiting en dwang minder adequaat worden opgepakt. Het zicht en de greep op thuisprostitutie dreigt hierdoor in belangrijke mate te verdwijnen.<sup>80</sup>

Eind 2017 is duidelijk geworden dat het kabinet-Rutte III het Wetsvoorstel regulering prostitutie opnieuw wil aanpassen. Het kabinet lijkt het voorgaande ook in te zien. Volgens het nieuwe kabinet moeten gemeenten en politie over effectieve mogelijkheden beschikken om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Mensenhandelaren mogen volgens hem niet profiteren van ongelijke toezichts- en handhavingsmogelijkheden. Om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig. Er komt tevens een wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg zicht te houden op prostituees teneinde misstanden te voorkomen.<sup>81</sup>

Hoewel de nieuwe regering aangeeft de aanpassing van de prostitutiewetgeving snel ter hand te nemen is het zeer de vraag of zij deze belofte waar kan maken. Het Wetsvoorstel regulering

---

<sup>77</sup> Dit is onder meer het geval in de gemeente Groningen (art. 3:2 jo. art. 3:3 jo. art. 3:4 APV Groningen 2009, de artikelsgewijze toelichting op de APV, het Aanwijzingsbesluit (concentratie)gebieden prostitutie-inrichtingen, escortbedrijven en seksinrichtingen gemeente Groningen en de beleidsregel vestiging van prostitutie-inrichtingen.

<sup>78</sup> Ook dit is het geval in de gemeente Groningen. Zie art. 3:8 jo. art. 3:13 jo. art. 3:14 APV Groningen, de artikelsgewijze toelichting APV Groningen en de Nadere regels intakegesprek prostitutie.

<sup>79</sup> *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 20.

<sup>80</sup> Zie hierover uitgebreid Post & Brouwer 2017. Zie ook *Kamerstukken I* 2015/16, 33 885, B; *Kamerstukken I* 2015/16, 33 885, C, p. 2-3.

<sup>81</sup> *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

prostitutie moet immers opnieuw aangepast worden. Zoals de regering aangeeft, is daarbij advisering door de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State en overleg met gemeenten nodig alvorens het opnieuw aan de Tweede Kamer kan worden voorgelegd.<sup>82</sup>

## 5.5 Conclusie

In deze bijdrage zijn de ontwikkelingen in de regulering van prostitutie in Nederland sinds 1911 onderzocht. In de loop van de twintigste eeuw ontstaat het besef dat het een gegeven is dat prostitutie bestaat, ongeacht het morele oordeel daarover. Handhaving van het in 1911 ingevoerde bordeelverbod blijkt onhaalbaar. Het onder voorwaarden gedogen van bordelen door gemeentebesturen moet de prostitutie onder controle houden. Aan het eind van de vorige eeuw oordeelt de wetgever dat vrijwillige prostitutie tussen twee volwassenen een private aangelegenheid is waar de overheid geen moraliserend oordeel past. De wetgever beschouwt prostitutie daarom niet langer als moreel verwerpelijk, maar erkent het als rechtmatige arbeid. Dit verklaart waarom de wetgever in 2000 niet langer zijn heil zoekt in strafrechtelijk ingrijpen in de prostitutie. Een prostitutieverbod op gemeentelijk niveau behoort zelfs niet langer tot de mogelijkheden. Dit wordt in strijd geacht met het recht op vrije arbeidskeuze ex artikel 19 lid 3 van de Grondwet.

Dit betekent echter niet dat de wetgever de prostitutie in Nederland geen strobreed in de weg legt. Erkenning van prostitutie als rechtmatige arbeid gaat gepaard met bestuursrechtelijke regulering door gemeenten om schade als gevolg van prostitutie voor de burger in het algemeen en de prostituee in het bijzonder zo veel mogelijk te voorkomen. Door de toegenomen aandacht voor het bijzondere en risicovolle karakter van prostitutie en de misstanden in de prostitutiebranche ziet de regering zich in 2009 zelfs genoodzaakt tot een aanscherping van het prostitutiebeleid om prostituees nog beter te beschermen tegen schade en hun positie verbeteren.

Uitgangspunt in het Wetsvoorstel regulering prostitutie is een landelijk uniform en verplicht vergunningenstelsel voor de exploitatie van prostitutie. Hoewel gemeentebesturen op grond van deze wet bevoegd blijven om op bepaalde terreinen en onder bepaalde voorwaarden een nadere invulling te geven aan het eigen prostitutiebeleid, wordt deze ruimte voor gemeenten ten opzichte van de huidige wetgeving aanzienlijk ingeperkt.

Lange tijd leek het erop dat als gevolg hiervan het zicht op niet-vergunde prostitutie er onder de Wet regulering prostitutie niet beter op zou worden. Gemeentebesturen konden onder het regime van deze wet aan zelfstandig werkende (thuis)prostituees geen voorwaarden meer opleggen, wat het houden van toezicht op de prostitutiesector zou bemoeilijken. Het gevaar bestond daardoor onder meer dat kwetsbare en niet-zelfredzame prostituees gedwongen zouden worden om zelfstandig te gaan werken vanuit bijvoorbeeld een woning. Daarmee was de kans reëel dat een van de belangrijkste doelstellingen van deze wet – het bestrijden van misstanden in de prostitutie – niet zou worden gerealiseerd.

De laatste ontwikkelingen rondom het Wetsvoorstel regulering prostitutie suggereren dat de eind 2017 aangetreden regering doordrongen is van deze consequenties. Het wetsvoorstel wordt opnieuw aangepast. Hoe dit precies vorm zal krijgen is tot op heden onzeker. Ruim acht jaar na

---

<sup>82</sup> *Handelingen II 2016/17*, 17, item 5, p. 18.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

indiening van het Wetsvoorstel regulering prostitutie is er dus nog altijd geen zicht op invoering ervan.

## Literatuur

Aronowitz 2014

A.A. Aronowitz, 'To punish or not to punish: What works in the regulation of the prostitution market', in: N. Peršak & G. Vermeulen (red.), *Reframing Prostitution. From Discourse to Description, from Moralisation to Normalisation?*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu 2014, p. 223-251.

Brants 1998

C.H. Brants, 'The fine art of regulated tolerance: prostitution in Amsterdam', *Journal of Law and Society* (25) 1998, afl. 4, p. 621-635.

Brouwer & Vols 2010

J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gemeentestem* (79) 2010, afl. 7340, p. 79-86.

Bruijn & Post 2017

L.M. Bruijn & C. Post, 'Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In Dienst van het Recht (Brouwer-Bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 25-40.

Bullough 1964

V.L. Bullough, *The History of Prostitution*, New York: New Hyde Park 1964.

Buruma 2007

Y. Buruma, 'Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia', *Crime and Justice* (35) 2007, afl. 1, p. 73-113.

Cleiren & Ten Voorde 2016

C.P.M. Cleiren & J.M. ten Voorde, 'Prostitutie en souteneurschap in het strafrecht: rechtsbelangen in beweging', *Ars Aequi Libri* (65) 2016, afl. 5, p. 398-405.

Daalder 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: WODC 2007.

Dettmeijer-Vermeulen 2012

C. Dettmeijer-Vermeulen, 'Trafficking in Human Beings. Ten Years of independent Monitoring by The Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings', *European Journal on Criminal Policy and Research* (18) 2012, afl. 3, p. 283-302.

Van Dijk 2002

M.D. van Dijk, 'Groen licht voor het Rode Licht: gemeente, prostitutie en de gevolgen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod', *Gemeentestem* 2002, nr. 7163.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

Van Doorninck e.a. 1998

M. van Doorninck, K. Wissenburg & J. Visser, '*Between the lines*' Nieuwsbrief september, Amsterdam:

Mr A. de Graaf Stichting 1998.

Gieske 1990

H. Gieske, 'Prostitutieverordening', *Gemeentestem* 1990, nr. 6899.

De Haan & Haagsma 1988

H. de Haan & I. Haagsma, *Het leven met regels. De aanpak van prostitutie in 's-Gravenhage*, Haarlem: Architekt 1988.

Hartsuiker 1964

J.F. Hartsuiker, *De souteneur in het Nederlandse recht* (diss. Leiden), IJsselstein: De Kroon 1964.

Hennekens 2000

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg', *Gemeentestem* 2000, nr. 7124.

Kilvington e.a. 2001

J. Kilvington, S. Day & H. Ward, 'Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?', *Feminist Review* (67) 2001, afl. 1, p. 78-93.

Kool 1998

R.S.B. Kool, *De strafwaardigheid van seksueel misbruik* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Kuiper & Schutte 2010

D.Th. Kuiper & G.J. Schutte, *Het kabinet Heemskerk 1908-1913*, Zoetermeer: Meinema 2010.

Lindenberg 2014

K.K. Lindenberg, *Prostituant en strafrecht. Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*, Rijksuniversiteit Groningen 2014.

Matthews & O'Neill 2003

R.A. Matthews & M. O'Neill, *Prostitution*, Farnham: Ashgate 2003.

Outshoorn 2012

J.V. Outshoorn, 'Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control', *Sexuality Research and Social Policy* (9) 2012, afl. 3, p. 233-243.

Peršak 2014

N. Peršak, 'The framing of prostitution as victimhood and violence for criminalisation purposes' in: N. Peršak & G. Vermeulen (red.), *Reframing Prostitution. From Discourse to Description, from Moralisation to Normalisation?*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu 2014, p. 199-221.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

Post 2016

C. Post, 'De lokale invulling en uitwerking van het uniforme vergunningstelsel voor seksbedrijven', *Tijdschrift voor Openbare Orde*, openbareorde.nl (zoek op *prostitutie*).

Post & Brouwer 2017

C. Post & J.G. Brouwer, 'Wet regulering prostitutie of Wet deregulering thuisprostitutie?', *Nederlands Juristenblad* (92) 2017, afl. 4, p. 253-256.

Ringdal 2004

N.J. Ringdal, *Love for Sale: A World History of Prostitution*, New York: Grove Press 2004.

Schilder & Brouwer 2014

A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees', in: J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 135-158.

Scott 2016

G.R. Scott, *A History of Prostitution. From Antiquity to the Present Day*, Abingdon: Routledge 2016.

Soetenhorst-de Savornin Lohman & U. Jansz 1986

J. Soetenhorst-de Savornin Lohman & U. Jansz, *Seksueel geweld zal de wetgever een zorg zijn*, Arnhem: Gouda Quint 1986.

Stemvers 1985

F.A. Stemvers, *Meisjes van Plezier. De geschiedenis van prostitutie in Nederland*, Weesp: Fibula-Van Dishoek 1985.

Visser e.a. 1999

J.H. Visser, H.C.D.M. Oomens & F.A. Boerman, *Prostitutie in Nederland in 1999. De nulmeting, een jaar voor invoering van de wet die de opheffing van het algemene bordeelverbod regelt*, Amsterdam: Mr. A. de Graaf Stichting en Den Haag: WODC 1999.

Volmuller 1966

H.W.J. Volmuller, *Het oudste beroep. Geschiedenis van de prostitutie in Nederland*, Utrecht: A. Oosthoek's 1966.

Vols 2013

M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

De Vries 1997

P.A. de Vries, *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen. De reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland, 1850-1911* (diss. Amsterdam UvA), Hilversum: Verloren 1997.

Post, C. & Vols, M. (2018), De regulering van prostitutie door gemeenten: veranderende bevoegdheden in beeld, in Duchateau, M. & Tollenaar, A. (Eds.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 79-96.

---

Van Wijk e.a. 2014

A. van Wijk e.a., *Prostitutie in Nederland. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Den Haag: WODC 2014.

Weitzer 2012

R. Weitzer, *Legalizing Prostitution. From Illicit Vice to Lawful Business*, New York/London: New York University Press 2012.

Zeegers & Althoff 2015

N.E.H.M. Zeegers & M. Althoff, 'Regulating Human Trafficking by Prostitution Policy. An Assessment of the Dutch and Swedish Prostitution Legislation and its Effects on Women's Self-determination' *European Journal of Comparative Law and Governance* (2) 2015, afl. 2, p. 351-378.